

Spielt der Milchmarkt verrückt?

25

Manfred Schöpe

Die Preise auf den Märkten für Milch und Milcherzeugnisse in den Ländern der EU waren in den vergangenen drei Jahren heftigen Schwankungen unterworfen. Nach den Preissteigerungen 2007 folgte bereits im Jahr 2008 ein Abrutschen, und im Laufe des Jahres 2009 waren die Erzeugerpreise auf so niedrigem Niveau wie noch nie seit Bestehen der gemeinsamen Marktpolitik in der EU. Der vorliegende Beitrag diskutiert die Ursachen dieser Preisschwankungen.

Nach Jahrzehnten vergleichsweise stabiler Preise auf den Märkten für Milch und Milcherzeugnisse in den Ländern der EU erlebten die Marktbeteiligten in den vergangenen drei Jahren extreme Preisbewegungen nach oben und nach unten. So keimte bei den Milcherzeugern 2007 die Hoffnung, dass eine dynamisch wachsende Weltnachfrage nach Milchprodukten und eine Erzeugung, die damit nicht im gleichen Maße würde Schritt halten können, ihnen nun auf lange Sicht einen Absatz zu guten Preisen sichern wird, der nur noch durch die eigenen Produktionskapazitäten begrenzt sein würde. Die Verbraucher erlebten gleichzeitig, dass der Einzelhandel auf der ganzen Linie die Preise für Milchprodukte hoch setzte, wobei die Preissteigerung vor allem bei Butter und bei Trinkmilch ins Auge fiel. Sofort ging die Suche nach den Schuldigen los: Jede Stufe entlang der Wertschöpfungskette verdächtigte die anderen, sich auf Kosten der übrigen zu bereichern. Die Bauern bezichtigten die Molkereien, sie würden die höheren Preise, die sie mittlerweile im Absatz erzielten, nicht bzw. nur zum Teil und vor allen Dingen verspätet an die Erzeugerstufe weitergeben. Die Verbraucher sahen die Schuldigen in den Zentralen des Einzelhandels, die ihre Marktmacht gegenüber den Konsumenten ausspielen, und selbst das Bundeskartellamt richtete sein Augenmerk darauf, ob unerlaubte Preisabsprachen mit im Spiel sein könnten. Aus landwirtschaftlichen Kreisen, insbesondere dort, wo man auf eine gute Betriebsstruktur verbunden mit einem hohen Leistungsniveau blicken konnte, kam sogar die Forderung nach sofortiger Abschaffung der Milchquoten, zumindest aber einer Lockerung der bisherigen Mengenbeschränkungen.

Doch der Preisboom sollte nicht lange anhalten. So unerwartet schnell, wie die Preise in die Höhe geschossen waren, so

schnell setzte bereits 2008 wieder ein dramatisches Abrutschen ein. Längst waren sie auf Einzelhandelsebene schon wieder »im Keller«, als die Milcherzeuger noch mit den Molkereien darum kämpften, das mittlerweile erreichte Erzeugerpreisniveau zu halten, entsprach es doch weitgehend den seit Jahren proklamierten Zielvorstellungen »fairer« Milchpreise. Im Laufe des Jahres 2009 waren die Erzeugerpreise so tief wie noch nie seit Bestehen der gemeinsamen Marktpolitik in der EU. In der Landwirtschaft kam es zu Protesten, um auf die Misere aufmerksam zu machen, der Widerstand formierte sich zunehmend, gleichzeitig riefen die Milchbauern die Politik um Hilfe, griffen sogar ihre eigenen Verbandsvertreter an. Viele von ihnen organisierten sich neu, um ihre spezifischen Interessen wirkungsvoller, wie sie meinten, vertreten zu können. Während auf der einen Seite die niedrigen Lebensmittelpreise für eine finanzielle Entlastung der Verbraucher sorgten, gerieten die landwirtschaftlichen Betriebe in eine erhebliche Liquiditätsklemme, und viele von ihnen sahen ihre wirtschaftliche Existenz ernsthaft gefährdet. Vertreter der unterschiedlichsten Couleur der deutschen Politik versprachen immer wieder, den Bauern zu helfen – die Wahlen standen ja kurz bevor – und sich um einen »gerechten« Milchpreis zu bemühen, konnten in Brüssel jedoch, wie sie immer wieder feststellen mussten, kaum etwas bewegen. Das Stimmengewirr aus Forderungen und Protesten, Beschwichtigungen und unterschiedlichsten Ursachenanalysen, Lösungsvorschlägen und -versprechen wird sicher nicht abreißen, so lange die prekäre Situation bestehen bleibt. Echte Lösungen sind bisher jedoch kaum in Sicht. Was sind die Ursachen? Sind zum Beispiel die ökonomischen Implikationen eines weltweit eng verbundenen Milchproduktenmarktes nicht erkannt worden, oder wollte man die wirtschaftspolitischen

Vorstellungen internationaler Entscheidungsträger nicht zur Kenntnis nehmen, oder fehlt es nur an Mut, notwendige strukturelle Anpassungen vorzunehmen, die nicht nur die landwirtschaftliche Erzeugung, sondern auch die Molkereiwirtschaft betreffen würden? Die Problematik ist zugegebenermaßen komplex. Der vorliegende Beitrag hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, anhand von Fragen die wichtigsten Zusammenhänge aufzuspüren und auch Nicht-Insidern der Wertschöpfungskette Milch nahezubringen.

Was waren die Ursachen für den starken Preisanstieg des Jahres 2007?

Es ist zu unterscheiden zwischen den Voraussetzungen, die Preisausschläge größeren Ausmaßes ermöglichen, und den jeweils auslösenden Faktoren. Was die Voraussetzungen anbetrifft, war es die Europäische Union selbst, die sie im Zuge der Reform ihrer Agrarmarktpolitik hervorgerufen hat. »Agenda 2000«, die GAP¹-Reform von 2003, sowie der »Gesundheitscheck« von 2008 waren die Etappen des Reformprozesses, die, anders als bei früheren Korrekturen, so etwas wie einen Paradigmenwechsel einleiteten. Befand man sich in der EU über Jahrzehnte in einem Zustand abgeschotteter Agrarmärkte mit weitgehend stabilen Erzeugerpreisen für die Landwirtschaft, so beherrschte jetzt das Schlagwort der Liberalisierung die Vorstellungen der Agrarpolitiker. Reduzierung des Außenschutzes, Abbau von Exportsubventionen, Rückführung der Instrumente zur Markt- und Preisstützung im Inneren, Fortfall von produktgebundenen Subventionen zugunsten einer allgemeinen Einkommensstützung, die an strikte Auflagen nachhaltiger und tierschutzgerechter Bewirtschaftung und vieles mehr gebunden ist, waren die Elemente. Die Verbraucher profitierten bei verschiedenen Produktgruppen von niedrigeren Preisen, die Landwirte erhielten die Verluste über Direktzahlungen zumindest zum Teil ausgeglichen, so sollte und konnte sich die Agrarerzeugung der EU, wie es in den Reformpapieren beschworen wurde, »am Markt« ausrichten.

Damit war die Tatsache einer (beginnenden) Marktöffnung noch nicht überall im Bewusstsein der Marktbeteiligten angekommen. Im Bereich der Milchproduktion hatte sich das Niveau der Erzeugerpreise innerhalb der EU bis einschließlich 2006 kaum bewegt, die Preise waren trotz Überproduktion² nicht abgerutscht, obwohl das theoretische Stützungs-niveau von 28,2 Cent/kg auf mittlerweile 22,5 Cent gesenkt worden war. Wie sehr die Milchproduktenmärkte der EU und der Weltmarkt jedoch schon miteinander verknüpft waren, wurde mit einem Schlag deutlich, als 2007 die Preise in die Höhe schnellten. Nur von wenigen Fachleuten bemerkt, hatte sich die Versorgungslage mit Milch weltweit geändert. Wa-

ren Erzeugung und Verbrauch 2003 rechnerisch noch im Gleichgewicht, kam es in den folgenden drei Jahren aufgrund eines dynamischen Verbrauchsanstiegs, mit dem die Produktionsentwicklung nicht Schritt gehalten hatte, zu Defiziten, die bis einschließlich 2006 noch durch Lagerabbau³ aufgefangen werden konnten. 2007 löste die Nachfrage dann einen rasanten Preisanstieg bei den international gehandelten Erzeugnissen aus, der zeitweise auf weit mehr als eine Verdoppelung der Preise in den Vorjahren hinauslief. Da Milch in den meisten Ländern ganz überwiegend der Versorgung der eigenen Bevölkerung dient, ist das Welthandelsvolumen mit etwa 7% der Erzeugung sehr niedrig. Vergleichsweise geringe Veränderungen der Angebots- oder der Nachfragesituation sind daher in der Lage, mitunter auch erhebliche Preisbewegungen in Gang zu setzen. In der Zeitspanne von 2003 bis 2006 machte das rechnerische Defizit insgesamt nur 0,33% der Weltmilcherzeugung dieser Jahre aus.

Und warum fielen die Preise 2008 so dramatisch?

Die Erklärung fällt relativ einfach aus. Angespornt durch hohe Erzeugerpreise haben die Milcherzeuger in vielen Regionen der Welt mit einer Ausdehnung ihrer Produktion reagiert, während die Nachfrage im Vergleich dazu weltweit insgesamt langsamer wuchs. Als bremsend auf der Nachfrageseite dürfte sich vor allem die beginnende Finanz- und Wirtschaftskrise, einhergehend mit der konjunkturellen Abschwächung, ausgewirkt haben. So standen einem Plus von 10,8 Mill. t bei der Erzeugung nur 6,6 Mill. t Mehrverbrauch gegenüber, was im Ergebnis sogar zu einer Verringerung des weltweiten Pro-Kopf-Verbrauchs⁴ führte. Der Produktionsanstieg in der EU fiel mit durchschnittlich 1,3% noch vergleichsweise bescheiden aus, Spitzenreiter bei der Ausdehnung der Milcherzeugung waren Indien mit Kuh- und Büffelmilch, die USA, China, Brasilien und Neuseeland. Die weltweit verhaltene Nachfrageentwicklung wirkte sich auch auf das internationale Handelsgeschehen aus, so dass sich 2008 weniger Milcherzeugnisse auf dem Weltmarkt absetzen ließen als im Jahr zuvor. Lediglich den USA gelang es, ihre Marktanteile weiter auszudehnen. Insgesamt kam es vor allem bei Käse (- 8,5%) und Butter (- 6%) zu deutlichen Rückgängen, während Verkäufe von Vollmilchpulver (+ 6%), vor allem aber von Magermilchpulver (+ 14%), zulegten, eine Folge der Absatzförderung in den Milchüberschussregionen der Welt.

Unmittelbare Auswirkung der rückläufigen Nachfrage auf den internationalen Märkten war ein rascher Verfall der Weltmarktpreise. Diesen folgten die Preise für Molkereiprodukte auf Großhandelsebene sowie im Einzelhandel und auf der

¹ Gemeinsame Agrarpolitik.

² Der Selbstversorgungsgrad lag 2007 zum Beispiel bei 109%.

³ International gehandelte lagerfähige Molkereierzeugnisse sind Milchpulver, Kondensmilcherzeugnisse, Butter sowie verschiedene Käsearten.

⁴ Pro-Kopf-Verbrauch 101,6 kg (2008) in Milchäquivalent.

anderen Seite die für angelieferte Milch aus der Landwirtschaft. Die Preise fielen insgesamt soweit, bis die Preisabsicherung durch die in ihrer Wirkung stark reduzierten Interventionsmechanismen der EU zu greifen begannen.

Wie hängen Milcherzeuger- und Verbraucherpreise in Deutschland mit den Weltmarktpreisen zusammen?

Angebot und Nachfrage bestimmen den Preis. Diese alte Ökonomenweisheit gilt auch hier. Der Markt allerdings, den es zu betrachten gilt, ist größer als Deutschland, auch größer als die Wirtschaftsgemeinschaft der EU. Hier ist zu berücksichtigen, dass die regionalen Teilmärkte der Erde eingebettet sind in das internationale Handelsgeschehen. Auch handelt es sich nicht nur um die Produkte des »weißen« oder »gelben Sortiments«, wie es die Verbraucher im Laden vorfinden. Es bestehen aber Interdependenzen zwischen dem inländischen Molkereiproduktenangebot und den Gütern, die international gehandelt werden. Das sind sowohl Spezialitäten des Käsesegments bis hin zu Massenware wie beispielsweise Milchpulver.

In zahlreichen Diskussionen der letzten Zeit über die Preisbildung bei Milch und Molkereiprodukten in Deutschland wurde die Marktmacht der Unternehmen des Einzelhandels ins Feld geführt, der sowohl Verbraucher als auch Produzenten relativ hilflos ausgeliefert wären. Es ist sicher zutreffend, dass Marktpartner, die große Mengenanteile auf sich vereinen, eine vergleichsweise günstigere Verhandlungsposition haben. Nur sollte nicht übersehen werden, dass die wirklichen Marktkräfte aus der Konstellation von Angebot und Nachfrage resultieren. Das lässt sich an dem Beispiel der Milchpreisentwicklung der vergangenen Jahre sehr gut demonstrieren. Vor dem Preisboom des Jahres 2007 befand sich der Milchproduktenmarkt in Deutschland in einer »gefühlten« Überschusssituation. Die Listungsgespräche zwischen den Molkereiunternehmen und den Zentralen des Einzelhandels führten zu keinen großen Preisbewegungen. Die Molkereiunternehmen und auch die Landwirtschaft beklagten, dass der Handel einen Preisdruck ausübe und dass er Molkereiprodukte teilweise unter Einstandspreis verkaufe, um im Wettbewerb untereinander punkten zu können. Die Molkereien konnten an die Landwirte nur die Preise auszahlen, die in Abhängigkeit von ihrer Verwertungsstruktur nach Abzug aller übrigen Kosten realisierbar waren. Da half es auch nichts, dass Teile der Landwirtschaft einen »fairen«, d.h. einen sich an den Gestehungskosten orientierenden Milchpreis einforderten.

Diese bis dahin vergleichsweise schwache Verhandlungsposition der Erzeugerseite änderte sich 2007 nahezu schlagartig, als die Situation auf den internationalen Märkten der Molkereiwirtschaft rentable, ja sogar lukrative Verwertungs-

und Absatzalternativen für ihre Milch eröffnete. Um weiterhin mit Molkereiprodukten versorgt zu werden, musste der Handel der Erzeugerseite Preiszugeständnisse machen, die dann zu durchaus kräftigen Preissprüngen im Verkaufsfregal führten. Am deutlichsten wahrnehmbar war der Anstieg bei Butter und bei Trinkmilch sowie Sahne, alle anderen Molkereiprodukte zogen, teils mit zeitlicher Verzögerung, in der Folge mit. Kaum profitierten die Molkereien von den günstigen Bedingungen auf der Absatzseite, waren sie auch in der Lage, den Landwirten höhere Erzeugerpreise auszus zahlen. Die heiß ersehnten 40 Cent/kg Milch wurden in vielen Regionen Deutschlands Realität.

Wie nicht nur in der Branche selbst bekannt, brach die Hochpreisphase sehr schnell wieder ab. Die bereits dargestellte veränderte Situation im internationalen Handel hatte es mit sich gebracht, dass auch hierzulande die Molkereien mit loser Butter und Milchpulver kein Geld mehr verdienen konnten. Mit dem Fehlen rentabler Verwertungsalternativen befand sich die Molkereiwirtschaft wieder in einer schwachen Position. Die Preise im Einzelhandel fielen auf breiter Front, und die Folge war, dass die Milcherzeugerpreise das tiefste Niveau der letzten Jahrzehnte erleben mussten.

Werden die Preise auch wieder steigen?

Diese für die Milchproduzenten existenzielle Frage lässt sich nur diskutieren, wenn man nach langfristig wirkenden Einflussfaktoren und nach kurzfristig auftretenden Veränderungen der Angebots- und Nachfragesituation unterscheidet. Folgt man den einschlägigen Veröffentlichungen, dann sind sich die Experten weitgehend einig: Auf lange Sicht werden die Preise für Milch wieder steigen. Schließlich nimmt die Weltbevölkerung weiter zu, und außerdem ist in vielen Ländern mit bisher niedrigem Milchproduktenverbrauch zu beobachten, dass die wohlhabenderen Bevölkerungsschichten ihre Ernährung nach westlichem Vorbild umstellen, mit der Folge, dass unter anderem mehr Milch konsumiert wird. Gleichzeitig wird mit einer weiteren Ausdehnung der weltweiten Milchproduktion gerechnet, die allerdings nicht mehr im gleichen Tempo vonstatten gehen wird wie im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum und auf lange Sicht nicht mit der Nachfrageentwicklung Schritt halten können. Das durchschnittliche jährliche Wachstum haben die Experten von OECD und FAO (2009) für die kommenden zehn Jahre auf nur noch 1,74% veranschlagt (1999 bis 2008: 2,19%).

In ihrer jüngsten Analyse, die einen Ausblick bis 2018/19 gibt, prognostizieren sie auch eine Zunahme des internationalen Handels, der vor allem die Segmente Käse und Vollmilchpulver betrifft (vgl. OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2009–2018*, Paris 2009). Je nachdem, wie schnell die konjunkturelle Erholung einsetzt und wie hoch anschließend

die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts ausfällt, könnte der Käseabsatz zwischen 25 und 38% zunehmen, bei Vollmilchpulver läge der Anstieg in fast jedem Fall bei 45 bis 46%. Was die Entwicklung der Preise anbetrifft, gehen die Experten von OECD und FAO davon aus, dass nicht nur in diesem, sondern auch im kommenden Wirtschaftsjahr 2010/11 die Weltmarktpreise für die international gehandelten Milchprodukte im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren sehr niedrig bleiben. Danach wird aber eine Erholung einsetzen, die bis zum Jahr 2018/19, soweit reicht die Schätzung, einen ziemlich kontinuierlichen Preisanstieg bewirkt. Als Beispiel: Der Butterpreis steigt gegenüber 2010/2011, dem Jahr mit den niedrigsten unterstellten Preisen, um 41%, der von Vollmilchpulver um 37%.

Bei diesen Zahlen handelt es sich jedoch nicht um eine Prognose im eigentlichen Sinne. Sie können als Grundlinien von Produktions-, Absatz- und Preisentwicklungen verstanden werden, wie sie sich, ausgehend von den aktuellen Gegebenheiten, ereignen können, wenn keine Sondereffekte auf die Märkte einwirken. Gerade aber in der Erzeugung von Lebensmitteln und auf deren internationalen Märkten treten immer wieder Sondereffekte auf. Es kann sich dabei um natürliche Faktoren handeln, wie z.B. das Auftreten von Tierseuchen, witterungsbedingter Mangel an Grundfutter o.Ä., die in verschiedenen Ländern das Aufkommen verringern und damit, je nach Versorgungslage, international Nachfrage auslösen oder im Falle von Exportländern das Angebot reduzieren können. Nicht zu übersehen sind auch die Auswirkungen politischer Entscheidungen der marktbeteiligten Nationen, sei es nun die Aufnahme absatzfördernder Maßnahmen wie z.B. von Exporterstattungen seitens exportierender Länder oder die Entscheidung zur Durchführung von Käufen, z.B. zur Auffüllung von Lagern oder zur laufenden Verwendung. Bei Märkten, die wie der Weltmarkt für Milchprodukte, als »dünn« bezeichnet werden, d.h. gemessen an der weltweiten Erzeugung wird nur ein geringer Anteil international gehandelt, können auch schon kleine Veränderungen auf der Angebots- oder Nachfrageseite zu kräftigen Preisausschlägen führen.

Die mit der letzten EU-Reform der Agrarmärkte vorgenommene Senkung des Preisstützungsniveaus bei Milch und anderen Agrarerzeugnissen und die weiterhin geplanten Schritte der Marktliberalisierung, wie z.B. die Beendigung des Milchquotensystems, haben als unmittelbare Auswirkung, dass Preisbewegungen des Weltmarktes sehr viel unmittelbarer auf die innergemeinschaftlichen Märkte überschwappen. Die Landwirtschaft, die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft, der Handel und die Verbraucher in den Ländern der europäischen Gemeinschaft müssen damit rechnen, dass Preisschwankungen, mitunter sogar sehr heftige, in Zukunft ein normales Merkmal unseres Marktgeschehens sein werden. So keimen gerade aktuell wieder Hoffnungen, dass, obwohl sich der Datenkranz der lang-

fristig wirkenden Einflussfaktoren nicht verändert hat, die Preise für Milchprodukte im innergemeinschaftlichen Absatz und in deren Folge auch die Erzeugerpreise wieder steigen. Hinweise für die kurzfristige Preisentwicklung lassen sich aus der Entwicklung der Spotmarktpreise, aus dem theoretisch abgeleiteten Rohstoffwert der Milch⁵, aktuellen Meldungen der Global Player sowie aus dem Verhalten der Handelspartner auf nationaler Ebene gewinnen. Unter Spotmarktpreisen versteht man im Milchsektor die Preise für Milch, die zwischen den Verarbeitern gehandelt wird. Regelmäßige Spotpreisbeobachtungen gibt es in den Niederlanden⁶ sowie in Norditalien⁷, einem Gebiet mit hohen Milchzufuhren von nördlich der Alpen. Der Rohstoffwert wird dagegen hergeleitet aus den Erlösen der Molkereien für Butter und Magermilchpulver unter Berücksichtigung durchschnittlicher Herstellungs- und Vertriebskosten usw. Es sind also die Preise, die eine Molkerei an die Landwirte auszahlen könnte, wenn sie ausschließlich Butter und Magermilchpulver, das sind die preissensiblen Überschussprodukte, herstellen würde.

Folgende Beobachtungen deuten auf einen wieder einsetzenden, vermutlich jedoch leichten Preisanstieg hin:

- Im März 2009 hatte der Kieler Rohstoffwert mit 18,0 Cent/kg Milch (3,7% Fett, 3,4% Eiweiß) den bisher niedrigsten Wert erreicht. Seitdem stieg er zunächst langsam, von August auf September jedoch schon kräftiger um 2,1 Cent/kg auf insgesamt 22,0 Cent.
- Die Spotnotierungen erreichten in den Niederlanden Anfang Oktober (41. Woche) bereits 31,0 Cent/kg (4,4% Fett, franco Fabrik).
- Auch die italienischen Spotmarktpreise hatten wieder deutlich angezogen und erreichten im September im Durchschnitt 34,0 Cent/Liter (3,6% Fett). Das waren 7,5 Cent mehr als im April dieses Jahres.
- Das größte niederländische Molkereiunternehmen FrieslandCampina, viertgrößter Milchverarbeiter weltweit, erhöhte mit Wirkung vom Oktober die Milchauszahlungspreise um 2 Cent auf 26,50 Cent/kg (4,4% Fett, 3,47% Eiweiß). Das neuseeländische Unternehmen, das fast ein Synonym für die neuseeländische Milchverarbeitung und weltgrößter Milchproduktenexporteur überhaupt ist, meldete, dass im internetbasierten Handel (»globalDairyTrade«) die Preise für Vollmilchpulver auch im »trading event« vom Oktober weiter angezogen haben (+ 5,7%), womit sich der Anstieg seit Juli von zweimal jeweils 25% allerdings verlangsamt. Dies wird als Konsolidierung der internationalen Preise interpretiert.
- Das größte Lebensmittelhandelsunternehmen in Deutschland hat, Meldungen vom 1. Oktober zufolge, die But-

⁵ Ife, Informations- und Forschungszentrum für Ernährungswirtschaft e.V., Kiel.

⁶ Dienstencentrum Agrarische Markt BV, Lelystad.

⁷ CLAL (S.R.L.), Modena.

terpreise um 20 Cent pro 250-Gramm-Päckchen erhöht und mit den Herstellern ebenfalls deutlich höher abgeschlossen. Allerdings ist, der Meldung zufolge, der Kontrakt auf nur einen Monat begrenzt.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Erzeugerpreise für Deutschland seit 2007. Es handelt sich um Anlieferungspreise ohne MwSt, frei Rampe des aufnehmenden Molkereiunternehmens, d.h. die Erfassungs- und Transportkosten in Höhe von gut 1 Cent/kg gehen zu Lasten des Landwirts. Es ist sehr gut erkennbar, wie die Erzeugerpreise in der Preisanstiegsphase 2007 hinter der »Messlatte« Rohstoffwert hinterherliefen, in der Abschwungsphase jedoch mit Verzögerung reagierten und einen deutlichen Abstand hielten. Dieser ist darauf zurückzuführen, dass im Normalfall die für den Absatz im Einzelhandel produzierten Sortimente in aller Regel eine bessere monetäre Verwertung für Milch darstellen als die Produktion von loser Butter und Milchpulver.

Welche Rolle kann die Politik spielen?

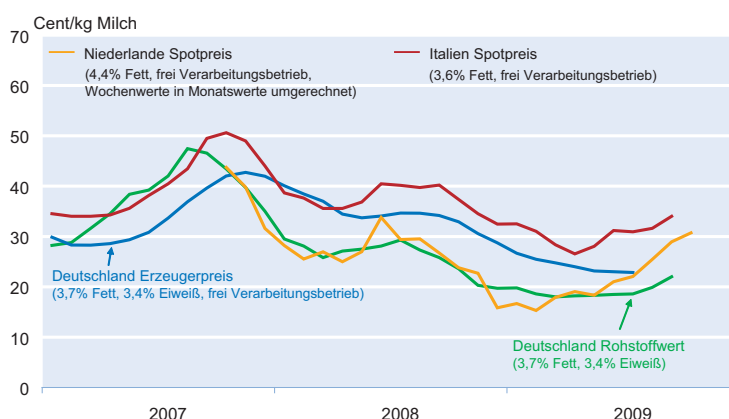
Die Milchbauern, deren Betriebe von extrem niedrigen Milchpreisen existenziell bedroht waren und auch noch sind, wandten sich in ihren Protesten an die Verbraucher, an die Unternehmen des Einzelhandels und vor allem an die Politiker. Bei der Bevölkerung konnten sie bestenfalls Aufklärung bewirken und Verständnis für ihre Forderung nach gerechten oder fairen Preisen hervorrufen. Für den Aufbau eines eigenen Marktsegments mit dem Label »fair«, das im Verkauf deutlich höhere – sprich an den Produktionskosten orientierte – Preise erzielen lässt, reicht das aber nicht. Die Unternehmen des Einzelhandels ihrerseits stehen in einem scharfen Wettbewerb untereinander, so dass, abgesehen von punktuelltem Entgegenkommen, bisher nicht zu erkennen ist, dass die Forderungen der Landwirte die Märkte im

Inland verändern würden. Bleibt also die Politik. Schließlich ist sie mitverantwortlich, wenn der Übergang zu stärker liberalisierten Märkten zu Verwerfungen zu führen droht, da sie zuvor Jahrzehnte lang einen Zustand reglementierter Märkte aufrechterhalten hatte. Es sollte jedoch nicht verschwiegen werden, dass dies auch und vor allem im Interesse der Landwirte selbst geschehen war. In einzelnen Ländern, wie z.B. Deutschland, blickt die Reglementierung der Agrarmärkte schon auf eine sehr lange Geschichte – bis zur Zollpolitik Bismarcks – zurück.

Das Festhalten an der Agenda sowie an den geplanten Schritten des Health Check bis hin zur völligen Aufgabe der Milchquotenregelung im Jahr 2015 seitens der EU zeigt, dass der damit eingeleitete Prozess von den politisch Verantwortlichen in der EU und ihren Mitgliedsländern als irreversibel betrachtet wird. Trotz vieler Forderungen von Vertretern der Milcherzeuger mehrer Mitgliedsländer, die derzeitigen Mengenbegrenzungen nicht oder nur sehr restriktiv zu lockern, haben sich bisher nur Vorschläge zur Linderung der problematischen wirtschaftlichen Situation der Milcherzeugerbetriebe durchsetzen lassen. Am meisten Widerspruch hat die Vorstellung hervorgerufen, mit einer nationalen von den Milcherzeugern getragenen Organisation das Milchaufkommen, orientiert an der Nachfrageentwicklung, steuern zu können. Abgesehen davon, dass ein solches Vorhaben ein Schritt diametral in die entgegengesetzte Richtung wäre als die, die die gemeinsame europäische Politik derzeit verfolgt, es würden auch kartellrechtliche Bedenken greifen und – das wiegt vielleicht am schwersten – man wäre auf dem besten Weg zu einer Renationalisierung der Agrarmarktpolitik. Die Tatsache, dass auch in der vergangenen Diskussion immer wieder Forderungen auftauchten, die sich letztlich nur auf die Verringerung des deutschen Angebots richteten, zeigt, dass noch sehr wenig Verständnis für die Interdependenz der Märkte vorhanden ist. Der Deutsche

Bauernverband hat in diesem Punkt klar Stellung bezogen: Eine Renationalisierung kommt für ihn nicht in Frage.

Abb. 1
Milcherzeugerpreise in Deutschland und ihre Orientierungsgrößen



Quelle: Dienstencentrum Agrarische Markt; CLAL; ife; BMELV.

Fakt ist, dass viele landwirtschaftliche Betriebe als Folge der anhaltend niedrigen Milchpreise in eine bedrohliche wirtschaftliche Situation geraten sind. Will man ihnen kurzfristig unter die Arme greifen, um eine derartige von extremen Preiskonstellationen geprägte Phase zu überbrücken, hilft nur Geld. Insofern ist das Liquiditätshilfeprogramm des Bundes, auf das einige Bundesländer aus eigenen Mitteln draufsatteln, ein adäquater Ansatz. Es handelt sich dabei um zinsverbilligte Darlehen mit einer Laufzeit von vier Jahren, die über die Landwirtschaftliche Rentenbank abgewickelt werden.

Sehr viel wichtiger sind jedoch Maßnahmen, um die Betriebe langfristig für einen forcierten internationalen Wettbewerb und volatile Märkte fit zu machen. In dieser Phase des Übergangs zu stärker liberalisierten Agrarmärkten ist die Politik sogar besonders gefordert. Der erste Schwerpunkt, und vielleicht sogar der wichtigste, sind klare Informationen, zum Beispiel über den zu erwartenden Strukturwandel in Zeiten eines zunehmend globaler werdenden Wettbewerbs. In der Vergangenheit haben Politiker häufig Illusionen genährt, sie haben den Strukturwandel auf Erzeugerebene, obwohl allen bekannt, weitgehend ausgeblendet und Landwirte mit viel zu geringer Eigenkapitalausstattung ermutigt, zu expandieren und teure Investitionen vorzunehmen. Dieser verhängnisvolle Fehler wurde schon in den sechziger Jahren gemacht, als die so genannten Aussiedlerhöfe entstanden, die Voraussetzungen für die geförderte Aussiedlung aus der Enge der Dörfer aber so niedrig gehalten waren, dass ein Großteil der Betriebe bald darauf aufgeben musste. In der gegenwärtigen Situation lautet die Wahrheit, dass sich der Anpassungsdruck deutlich verschärfen wird, mit der Folge, dass viele der heutigen landwirtschaftlichen Betriebe ihre Zukunft nicht über betriebliches Wachstum werden sichern können. Sie werden herausgefordert sein, für die derzeit aktive Betriebsleitergeneration das Auskommen zu erwirtschaften, ohne dass an der Vorstellung festgehalten wird, der Betrieb könne in der nächsten Generation in der gleichen Form weitergeführt werden. Für die nächstfolgende Generation sind dann frühzeitig Vorkehrungen zu treffen, mit oder ohne Nutzung der betrieblichen Ressourcen eine eigene berufliche Tätigkeit aufzubauen.

Betriebsleiter, die ihre Perspektive in der langfristigen Fortführung ihrer Betriebe sehen, brauchen Hilfe, um für das Problem stark schwankender Preise gerüstet zu sein. Der Deutsche Bauernverband hat die Einführung einer steuerlich begünstigten Risikoausgleichsrücklage vorgeschlagen, um den Landwirten mehr Flexibilität zum Risikoausgleich zu gewähren. An Ratschlägen zum betriebsinternen Umgang mit Risiken fehlt es seitens der landwirtschaftlichen Beratung nicht. Themen, die jedoch in der Praxis landwirtschaftlicher Betriebe noch keine oder nur eine geringe Rolle spielen, sind die Preisabsicherung über Warenterminbörsen oder landwirtschaftsspezifische Versicherungslösungen, wie z.B. Erlösversicherungen. Auf diesen Feldern könnte die Politik in der Tat einen wesentlichen Beitrag als »Geburtsshelfer« leisten.

Überhaupt nicht hilfreich ist es jedoch, wenn anlässlich von Milchgipfeln draußen im Land der Eindruck erweckt wird, als wolle und könne man von deutscher Seite das in Frage stellen und korrigieren, was man als Beteiligter innerhalb der Beschlussorgane der EU mitgestaltet und mitgetragen hat. Nicht nur während der aktiven Phase des Wahlkampfes, auch in den Monaten zuvor, wurde von politischer Seite den Landwirten mehrfach suggeriert, man würde sich für ei-

nen »gerechten« Milchpreis einsetzen können und wollen. Auch mehrfach angebotene Lösungen, die auf nationale Alleingänge hinausliefen, waren zu hören. Diese Art politischer Unterstützung braucht die Landwirtschaft nicht. Der Einfluss der Politik auf das Marktgeschehen, vor allem auf die Preisbildung, ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen extrem gering. Sollten in den nächsten Wochen die Erzeugerpreise wieder steigen, womit man gegenwärtig rechnen kann, dann ist es darauf zurückzuführen, dass in der EU jahreszeitlich bedingt das Milchaufkommen zurückgeht und dass die internationalen Märkte sich aktuell wieder in einer Aufwärtsbewegung befinden. Die Politik jedenfalls darf sich den Erfolg nicht auf die Fahnen schreiben.